

A POLÍTICA EXTERNA E AS ELEIÇÕES DE MEIO DE MANDATO: PERSPECTIVAS DO GOVERNO OBAMA

Foreign Policy and Midterm Elections: Prospects on Obama's Government

Cristina Soreanu Pecequilo¹

No dia 02 de Novembro de 2010, a administração de Barack Obama sofreu uma importante derrota nas eleições de meio de mandato que permitiu aos republicanos a retomada da maioria na Câmara dos Deputados e dos governos estaduais. Apesar de muitas vezes o Partido Democrata não ter votado em bloco, principalmente em questões chave como reforma de saúde, financeira e produtiva, colocando em dúvida a eficácia da maioria, o que prevaleceu foi um sentimento de derrota e isolamento da Casa Branca que nem mesmo a preservação do controle do Senado conseguiu reverter.²

As interpretações sobre o resultado variaram, atribuindo-o ao caráter plebiscitário dos pleitos intermediários, ao desencanto com a figura pessoal do Presidente, às críticas republicanas, convergindo em um ponto comum: de que o voto do eleitor teria sido de protesto e não de adesão à agenda republicana. Esta é uma avaliação parcial que ignora o peso de diversas propostas internas e externas que estiveram presentes nos palanques republicanos (e mesmo democratas) e que encontram ressonância na sociedade. As discussões sobre política externa foram incidentais uma vez que a economia foi tema dominante, com críticas profundas à performance de Obama, amparada pelo baixo crescimento e a manutenção de altos índices de

¹ Prof^a Adjunta de Relações Internacionais da UNIFESP (Universidade Federal de São Paulo) e Pesquisadora Associada NERINT/UFRGS e UnB. crispece@gmail.com

² Deve-se destacar que Obama não foi o primeiro Presidente Democrata que enfrentou o abandono do partido em sua gestão, bastando lembrar de Bill Clinton também em seus dois primeiros anos em Washington (1993/1994). Esta é uma prática recorrente do Partido Democrata, que contrasta com as coalizões republicanas.

desemprego. Iniciativas como a reforma de saúde e impostos foram caracterizadas pela oposição como “socialistas” em um debate carregado.

Estas propostas encontram-se particularmente associadas ao Partido do Chá, movimento libertário inspirado no processo de independência do século XVIII, simbolizado por um discurso de natureza radical sintetizado em polarizações “antis” e “prós”. Variada, a composição do movimento engloba políticos independentes, que se candidataram pelo Partido Republicano em 2010 como forma de eleger-se (Rand Paul, Marc Rubio sendo os nomes mais conhecidos, eleitos para o Senado), e Republicanos de perfil neoconservador em busca de espaços no partido, em contraposição ao domínio dos neocons tradicionais como W. Bush. Dick Cheney, com destaque para a nova geração representada por Sarah Palin. Os já republicanos instrumentalizaram a retórica do Chá para alcançar novos eleitores e se fortalecer, enquanto os membros do Chá usaram a máquina republicana para sua eleição.

Respectivamente, os “antis” referem-se a padrões contrários ao governo, aos impostos, ao aborto e direitos civis definidos como “excessivamente liberais” relativos, principalmente, às minorias, e os prós à defesa da religião, em detrimento da secularização do Estado, e à posse de armas. Enquanto no campo interno critica-se o “grande Estado”, no externo a postura varia do isolacionismo ao intervencionismo, sustentando em um espírito de cruzada, unilateralismo e nacionalista, perpassado por tendências de xenofobia (com foco na imigração ilegal, em particular hispânica³) e protecionismo comercial. A crítica às organizações internacionais governamentais como limitadoras do poder dos EUA e ineficientes é recorrente, valorizando a supremacia militar e a figura do inimigo externo. No caso deste inimigo, o Presidente do Irã Ahmadinejad assumiu a face da ameaça, frente o desgaste da imagem do terrorismo

³ O tema imigração é objeto de repetidas tensões diplomáticas entre os EUA e México, assim como a crescente violência na fronteira bilateral resultante do avanço do tráfico de drogas no México e das milícias norte-americanas. Grupos conservadores nos EUA referem-se à situação como uma “guerra” com o México e a aprovação da Lei de Imigração do Arizona, que prometia a prisão e deportação de suspeitos de serem imigrantes ilegais são alguns dos elementos que compõem estes desacordos. A Lei de Imigração foi parcialmente revogada judicialmente, mas o estado do Arizona recorreu, e o processo continua em andamento até Novembro de 2010.

transnacional, do discurso da Guerra Global contra o Terror e o fracasso relativo das operações de guerra no Iraque e no Afeganistão.

A visão intervencionista-unilateral do Chá foi compartilhada durante a campanha pelos democratas de “direita”, que passaram a ser definidos em alguns meios de comunicação (como a *Fox News*) como democratas “conservadores”, aos quais se associam em certa medida os defensores de uma política externa mais agressiva em nome dos direitos humanos e do combate às ameaças globais (com foco ainda no terrorismo), percepção compartilhada pelos democratas “de esquerda” e parte dos republicanos moderados. Obama, a partir destas classificações, teria se convertido em um “democrata de centro” depois de sua ligação inicial à esquerda pacifista-intervencionista democrata de 2004 a 2008 quando buscava consolidar-se como liderança no partido.

Esta definição encontra-se associada à postura estratégico-tática da Casa Branca sustentada na concepção do poder inteligente⁴ e na nova Estratégia de Segurança Nacional (NSS-2010) lançada em Maio de 2010 que abandona a estratégia preventiva e o termo “Guerra Global Contra o Terror”, prioriza a visão de um mundo de riscos diversificados e diversos e prega a cooperação multilateral e bilateral com “os novos centros de influência” no sistema internacional, i.e, Brasil, Índia, China, Indonésia, África do Sul⁵, além dos intercâmbios conhecidos com a Europa Ocidental, Rússia e Japão. Há um contraponto, entre esta retórica multilateral-multipolar de Washington e o unilateralismo-unipolarismo da oposição que dominará a Câmara em Janeiro 2011.

Em resposta a sua derrota nas urnas, a expectativa é que a administração Obama promova alterações em sua pauta interna e externa, já visando as eleições presidenciais de 2012. Mas serão estas alterações significativas? O multilateral-multipolar reverterá ao unilateralismo-unipolarismo? Ou a trajetória de Obama em política externa sempre

⁴ O “poder inteligente” (*smart power*) é mais um conceito criado pelo acadêmico Nye Jr, antigo membro da administração Clinton, e representa a combinação entre força, ideologia e cooptação. Ou seja, a junção equilibrada do “poder duro” (*hard power*) e do “poder brando” (*soft power*).

⁵ Em artigo de 2008 da ex-Secretária de Estado Condoleezza Rice, estes Estados são definidos como “responsible stakeholders”, contribuindo para a estabilidade da ordem global.

foi, desde 2009, representada pelo choque destas tendências sem que uma conseguisse tornar-se dominante sobre a outra?

Um Balanço da Agenda Externa

Para avaliar os impactos e mudanças que a vitória republicana poderá trazer à política externa nos próximos dois anos é preciso realizar um balanço da agenda até o momento. A síntese destes dilemas é representada pela última questão do parágrafo acima, cuja resposta reside na constatação de que durante o período 2009/2010, as relações internacionais norte-americanas alternaram-se. Esta alternância entre os “unis e multís” é representada pelo contraste entre a retórica e a prática diplomática, resultante de disputas inter e intrapartidárias, intraagências governamentais (Executivo, Departamento de Estado e Pentágono) e pressões de grupos de interesse (complexo industrial-militar-energético, cubano, judaico, farmacêutico, automobilístico, agrícola, dentre alguns de maior relevância).

Se em alguns momentos prevaleceu a visão da Casa Branca, principalmente no que se refere à formulação de um discurso diplomático conciliador, sustentado na defesa da cooperação, multilateralismo e emergência de uma nova arquitetura de poder mundial, em outros, na execução da política, predominou o exercício hegemônico com teor unilateral.

No primeiro campo, o da conciliação, podem ser enquadrados o lançamento do conceito “poder inteligente”, o Planejamento Quadrienal de Diplomacia e Desenvolvimento⁶ e a NSS-2010. Em termos práticos, encontra-se a ofensiva diplomática inicial da administração do primeiro semestre de 2009, que legou a Obama o Prêmio Nobel da Paz neste ano, e que se converteu em uma série de visitas de Obama e da Secretária de Estado Hillary Clinton a diversas nações por todos os continentes. Houve a reafirmação do compromisso com os direitos humanos, condenando as práticas de tortura do governo W. Bush, a promessa de fechar a prisão de Guantanamo (ainda

⁶ Neste documento, são estabelecidos como objetivos a promoção do desenvolvimento, ajuda humanitária e programas de saúde com foco em países de menor desenvolvimento relativo, com os EUA redefinindo-se como um “poder civil global”. (CLINTON, 2010)

pendente), a promessa da reforma das organizações multilaterais e de continuidade das negociações como as do G20 financeiro, a Rodada Doha da Organização Mundial do Comércio (OMC) e relativas à mudança climática, e o início da revisão das missões no Iraque e no Afeganistão.

Estas revisões resultaram no encerramento formal das operações militares no Iraque em Agosto de 2010 (mas com a manutenção de diversas unidades de combate com capacidade de projeção e deslocamento rápido), a “guerra de escolha”, e a intensificação da ofensiva no Afeganistão, a “guerra da necessidade”, conforme Obama prometera em campanha. Por conta das pressões da crise econômica e dos aliados da Organização do Tratado do Atlântico Norte, esta ofensiva foi anunciada paralelamente ao estabelecimento de um cronograma de saída para as tropas estrangeiras no país, com data previsto de início para 2011 e término até 2014. No ano de 2010, adicionalmente, EUA e Rússia assinaram o “Novo START” (Tratado de Redução de Armas Estratégicas), e assumiram o compromisso de trabalhar para combater a proliferação das armas nucleares, que seria acompanhada pela iniciativa “rumo ao zero”, de banimento total das armas nucleares.

Em 2010, deu-se partida para mais uma revisão estratégica da OTAN, demonstrando o peso da organização como a mais relevante para a projeção de poder dos EUA no presente contexto. Na reunião de Cúpula realizada em Novembro de 2010, a continuidade da missão do Afeganistão foi acompanhada pela retomada do projeto da construção do escudo antimísseis para a proteção da Europa Ocidental e dos EUA, tema contencioso nas relações bilaterais russo-americanas. Pode-se indicar que este já é um efeito da vitória republicana, uma vez que o projeto é central para este partido e menos relevante para os democratas (sendo que Obama havia se comprometido em 2009 a abandonar a sua construção na mesma reunião com a Rússia na qual foi concluído o “novo START”).

Em outros setores, estas ações foram acompanhadas por tendências unilaterais, que levaram ao confronto com aliados, o isolamento e à ausência de consistência. Os avanços foram poucos, senão mínimos, nas negociações relativas ao comércio, meio ambiente (mudança climática e novas matrizes energéticas), crise econômica global e

reforma das organizações internacionais governamentais. À estagnação na esfera multilateral correspondeu também a paralisia nas conversações de paz no Oriente Médio, apesar de várias tentativas de “relançar” o processo.

A resistência israelense em suspender assentamentos judaicos na Cisjordânia, recuar da presença militar em territórios palestinos, permitir a livre circulação de pessoas, o não reconhecimento do Estado de Israel pelo Hamas (que permanece sendo definido como um grupo terrorista), são alguns dos fatores que contribuem para o impasse. Por sua vez, os EUA não conseguem recuperar sua posição de equilíbrio, que na década de 1990 resultaram no Acordos de Oslo entre Israel e a Autoridade Nacional Palestina, e o Quarteto de Madrid não consegue ocupar este espaço, ou as Nações Unidas. A duradoura crise nuclear com o Irã contribui para esta dinâmica, sendo um dos tópicos mais sensíveis da agenda.

No que se refere ao Irã, a posição dos EUA possui duas vertentes: a do unilateralismo, que se revela na imposição de sanções, e a de um aparente multilateralismo quando leva o tema ao Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSONU) ou envolve interlocutores como o caso de Brasil e Turquia que alcançaram a formulação de um acordo tripartite. Mesmo no CSONU, o apoio de China e Rússia às propostas dos EUA é condicionada e, por vezes, não ocorre. Dentre estas vertentes, prevalece a uni sobre a multilateral, mesmo com as periódicas rodadas do CSONU e a Casa Branca oscila. Membros das Forças Armadas chegaram a contestar abertamente a estratégia para Iraque, Afeganistão e Irã, chegando a aventar a hipótese de uma intervenção armada no Irã. Padrão similar foi observado na crise de Honduras quando os EUA inicialmente condenaram o golpe de Estado contra Manuel Zelaya e, posteriormente, apoiaram os golpistas⁷.

O biênio 2009/2010 foi representado pelo choque entre o multilateralismo-multipolarismo e o unilateralismo-unipolarismo, uma vez que a Presidência Obama não conseguiu unificar políticas e princípios em um ambiente de fragmentação e disputas internas. Como na dimensão doméstica, a maioria no Legislativo e o apoio popular pós-

⁷ Assim como no caso do Irã, o Brasil também esteve envolvido em Honduras, com posições diferentes dos norte-americanos após um período inicial de convergência.

eleitoral não se converteram em capital político que permitisse à Casa Branca tornar sua visão multilateral-multipolar dominante.

Embora não se possa exacerbar o conteúdo e o perfil de mudança que a hegemonia teria caso Obama tivesse tido mais sucesso em seus primeiros dois anos no cargo, foi clara a diferenciação tático-estratégica que se tentou estabelecer com relação à administração Bush filho e a existência de posturas progressistas e reformistas em partes do *establishment*. Tais posturas, que também podem ser avaliadas como pragmáticas, reconhecem tanto os limites do poder norte-americano e seu declínio relativo, como a desconcentração de poder mundial dada a ascensão dos emergentes.

Frente a este cenário, o que esperar do momento pós-eleitoral? Haverá a continuidade das alternâncias? Ou a agenda unilateral-unipolar poderá ser predominante?

Perspectivas Pós-Eleitorais

Difícilmente a posse do novo Congresso norte-americano em Janeiro de 2011 levará à resolução do debate polarizado sobre o perfil da hegemonia, havendo a permanência deste “caminho duplo” (*dual course*). Em algumas situações, de mais fácil resolução para os EUA e de menor impacto em seus interesses estratégicos e econômicos, prevalecerá a visão multilateral (principalmente no campo da retórica) e, em temas sensíveis nestas áreas, dominará o unilateralismo.

Este unilateralismo, como observado na reunião do G20 financeiro terá como foco a recuperação da economia norte-americana, em detrimento de tentativas concertadas de ajustes globais e mudanças estruturais internas no país para correção dos déficits comercial e público. A margem de manobra de Obama será bastante pequena por conta do domínio do congresso pelos republicanos, as críticas democratas e a crescente perda de apoio popular que acentuaram a já existente pressão por resultados rápidos para a diminuição dos déficits e geração de empregos. Em termos de OMC, representará a continuidade de um padrão isolacionista-protetionista, que tem sido a prática norte-americana nesta organização e suas negociações na última década. Assim, não devem existir expectativas para o destravamento da Rodada Doha.

Tendência similar, independente do discurso da Casa Branca, de engajamento para redução de emissões, elaboração de novos acordos climáticos e desenvolvimento de biocombustíveis, repetir-se-á neste campo com o predomínio da agenda doméstica. Além de tema de pouco apelo para a maioria da opinião pública, a dimensão ambiental não é prioritária na agenda republicana. A paralisia se estenderá à reforma de imigração, com a probabilidade de intensificação das leis contra ilegais e a ação na fronteira com o México. O domínio destas posições mais à direita também se estenderá ao debate sobre direitos sociais e civis, bastando lembrar que o Ato Patriota- lei de exceção instaurada pós-11/09/2001 que garante ao Estado poderes quase ilimitados no trato de suspeitos de terrorismo- continua vigente até Março de 2011.

O combate ao terrorismo, apesar de não ser o foco da NSS-2010, pode retomar um papel central na política externa dos EUA, funcionando como válvula de escape para a administração. Novas medidas preventivas contra o risco de atentados, a intensificação da guerra no Afeganistão, incluindo a possibilidade de revisão do cronograma de saída até 2014, e das incursões no Paquistão podem ser instrumentalizadas pela Casa Branca como forma de “mostrar serviço”. A contínua pressão sobre o Irã e a Coréia do Norte no que se refere à proliferação nuclear tenderá a se acentuar, diminuindo a possibilidade de engajamento. Como visto, no biênio 2009/2010, tentativas de multilateralização do tema ocorreram, simultaneamente à reversão ao unilateralismo.

O caso do Irã é bastante simbólico pois foi um dos poucos assuntos que surgiram na campanha eleitoral. Pragmaticamente, uma invasão militar ao Irã seria inviável em termos políticos, estratégicos, logísticos e econômicos, mas não se deve descartar a continuidade de iniciativas de estrangulamento deste país, mesmo com a dissonância do CSONU que levará à conhecida contrapartida iraniana de buscar preservar sua soberania (cenário que se estende à Coréia do Norte no qual as Conversações das Seis Partes, EUA, Coréia do Sul, Coréia do Norte, Rússia e Japão tem enfrentado impasses e resistências norte-coreanas). Avaliando, ainda, a questão da proliferação, existe risco de revisão do “Novo START”, que fora considerado um dos marcos da agenda externa de Obama por conta de seu impacto nas relações bilaterais com a Rússia, pois alguns

grupos republicanos avaliaram as reduções propostas como excessivas. Além disso, como citado, Obama comprometeu-se com a retomada do escudo antimísseis.

Iniciativas recentes avaliadas como “positivas” como a declaração de apoio de Obama à entrada da Índia como membro permanente do CSONU (o outro país que possui o apoio declarado dos EUA é o Japão, em pronunciamento da então Secretária de Estado Rice de 2008) devem ser encaradas com cautela. No presente contexto, mais do que sinalizações de reforma das organizações multilaterais, o apoio seletivo a um ou outro país emergente, pode ser visto não como um reconhecimento geral da influência dos “novos centros de influência”, mas uma ação de cooptação.

Enquanto se apóia a Índia, e outras nações emergentes pleiteantes à cadeira permanente como Brasil e África do Sul, não merecem declarações similares coloca-se a hipótese de que estejam em funcionamento táticas de contenção via engajamento e ruptura de alianças de geometria variável entre os emergentes (como o caso do IBAS, Fórum Índia-Brasil-África do Sul, o BRIC, Brasil, Rússia, Índia e China, a OCX, Organização de Cooperação de Xangai com Rússia, China e países da Ásia Central) e sua “divisão para governar”. A proposta lançada pelos norte-americanos de criação do G-2, EUA e China, representou movimento similar. Igualmente, as ações de cooptação envolvem, além da quebra de alianças, a troca de interesses. No caso indiano, o anúncio do apoio foi precedido por acordos comerciais bilaterais favoráveis ao EUA e um tratado nuclear bilateral fechado na administração de Bush filho. Paralelamente, estes Estados são criticados em *think tanks* como o *Council on Foreign Relations*.

Em alusão aos “responsible stakeholders de Rice, Stewart Patrick (2010) na edição especial de *Foreign Affairs* conhecida como voz “semi-oficial” da política externa os define como “irresponsible stakeholders”. Isto é, países que precisam ser pressionados para assumir responsabilidades e arcar com os ônus da estabilidade global (em contraposição à posição norte-americana que, teoricamente, seria “responsável”). Bastante sintomática, a edição é denominada *The World Ahead* e também traz artigos específicos e críticos sobre Brasil, Rússia, Turquia e China.

Em meio a estas tensões e polarizações domésticas, associadas à crise econômica, os próximos dois anos, já levando em conta as eleições presidenciais de

2012, serão caracterizados por esta maior aproximação da Presidência Obama ao unilateralismo-unipolarismo em termos econômico-estratégicos, respondendo à derrota de Novembro de 2010. Porém, esta aproximação não levará ao desaparecimento das alternâncias e mudanças de posição dos EUA ou ao abandono do discurso multilateral, como historicamente é praxe no exercício hegemônico norte-americano.

REFERÊNCIAS

CLINTON, Hillary. “Leading through civilian power”. *Foreign Affairs*, 89(6), November/December, 2010. p. 13-24

Midterm elections-Foreign Policy Backgrounder. A special report. Council on Foreign Relations. Disponível em: http://www.cfr.org/publication/23259/foreign_policy_and_the_2010_midterms.html.

Midterm elections-Foreign Policy Backgrounder. A special report. Council on Foreign Relations. Disponível em: http://www.cfr.org/publication/23112/foreign_policy_and_the_2010_midterms.html

Midterm elections-Foreign Policy Backgrounder. A special report. Council on Foreign Relations. Disponível em: http://www.cfr.org/publication/23225/foreign_policy_and_the_2010_midterms.html

Midterm elections-Foreign Policy Backgrounder. A special report. Council on Foreign Relations. Disponível em: http://www.cfr.org/publication/23003/foreign_policy_and_the_2010_midterms.html

Midterm elections-Foreign Policy Backgrounder. A special report. Council on Foreign Relations. Disponível em: http://www.cfr.org/publication/23181/foreign_policy_and_the_2010_midterms.html

Midterm elections-Foreign Policy Backgrounder. A special report. Council on Foreign Relations. Disponível em: http://www.cfr.org/publication/23058/foreign_policy_and_the_2010_midterms.html

NSS-2010. The White House and the National Security Council. 2010.

PATRICK, Stewart. “Irresponsible stakeholders”. *Foreign Affairs*, 89(6), November/December, 2010. p. 44-53

SWEIG, Julia E. “A new global player- Brazil’s Far-Flung Agenda”. *Foreign Affairs*, 89(6), November/December, 2010. p. 173-184

RESUMO

O objetivo deste artigo é realizar um balanço da política externa do governo de Barack Obama no período de 2009 a 2010, avaliando seu perfil e de que forma as eleições de meio de mandato, e a vitória republicana, afetarão as suas perspectivas no próximo biênio.

PALAVRAS-CHAVE

Política Externa dos Estados Unidos; Barack Obama; Partido Republicano.

ABSTRACT

The aim of this article is to present a balance of Barack Obama's government foreign policy from 2009 to 2010, analysing its content and the impact that mid-term elections, and the republican win, will have on its prospects for the next couple of years.

KEYWORDS

US foreign policy; Barack Obama; Republican Party.